

第1章 研究プロジェクトの概要

土屋 葉

1. 研究目的

本研究は、東日本大震災発生後の日本社会における人々の生活実態と、社会保障制度をはじめとした公的支援の在り方を検討するものである。まず、①被災者のなかでも、災害リスクに対する脆弱性が高い「社会的弱者」に着目し、短期的・中長期的な災害の影響について、質的・量的な独自調査を実施することで明らかにする。さらに、②被災者の生活再建の土台となる社会保障制度を中心とした諸制度が、災害というリスクに対してどのように機能したか、生活再建に効果的であったかを検討する。その際、震災前の平常時から抱えていた問題とその対策との関係に着目し、被害を受けた前後の断絶を生じさせない、平常時の生活支援制度のあり方を提言することを目的とした。

2. 研究の背景

2015年には東日本大震災及び福島原発事故の発生から4年目を迎えるが、その被害を受けた地域・人、避難を続けている人たちへの社会的関心は、すでに失われてきている。例えば、報道数の減少は災害発生後2年目の段階で顕著であった¹。さらに時が経ち、依然として生活困難を抱えている人の問題は、見えにくくなっている。

しかし、社会科学的な災害研究の知見によれば、災害という加害力が作用した結果として起きる影響の大きさは、個々人のリスクに対する「脆弱性」(社会階層、社会経済的地位、職業、身分差別、人種、性差、障害の有無、健康状態、年齢差、移民の資格、属しているネットワークの質と大きさ)によって異なり、脆弱性が大きいことは災害発生直後の被害を深刻なものにするだけでなく、長期的な暮らしの再建を困難とし、次に発生する災害に対しても人々をさらに脆弱にすることが指摘されている(Wisner, B. et al., 2004=2010)。東日本大震災について分析した田中幹人らは、貧困層と高齢層に対して災害が深刻な影響を与えている傾向が強いことを指摘している。また、阪神・淡路大震災時の多くの仮設・復興住宅の調査が明らかにしてきたのは、時間の経過とともに、被災者が抱える問題が見えにくくなっていくことであった(額田 1999、田中 2006)。

本研究は、災害リスクに対する脆弱性が高い「社会的弱者」の深刻な生活困難に着目し、災害の影響をより中・長期的に追跡するものである。

3. 研究枠組み

(1) 対象と方法

まず、本研究の対象となる「被災者」とは、目に見える被害を受けた人々、あるいはもっと狭義に罹災証明を受けた者だけに限定しない。林春男は、災害により日常生活に何らかの変化が生じ困っている人々や、災害によるショックで恐怖心を抱いた人々についても

¹ 『河北新報』2013年3月10日東日本大震災2年／報道減少、風化の懸念／東大生産技術研・沼田助教調査。

被災者であると指摘する。本研究では、林の定義に場所的限定を加え、震災当時、東北 3 県（岩手県、宮城県、福島県）に居住し、震災による死亡や障害、住宅の損壊を伴うような被害を受けていなくとも、日常生活や心理面で何らかの影響を受けた人々で構成される世帯を被災世帯ととらえ、調査の対象とする。

また、本研究でいう「公的支援」とは、第一には、平常時・災害時含めた政府による社会保障給付を念頭に置いているが、人々の生活を成り立たせる資源・支援には親族や地域社会によるもの、NPO の活動など「非公的」、あるいは「準公的」なものもある。被災者の生活の全般に目配りをするためには、公的支援を含めた地域で利用できる複数の資源に着目することが必要とされる。

本研究の主な調査対象地は、岩手県沿岸部と福島県いわき市である。調査研究をすすめるなかで、対象者への接近可能性という要素が大きく作用し、結果として地域をこの二か所に絞ることになった。ただ、東日本大震災の特徴はその被害の広域性にあり、地域特性に応じてその問題の現れ方は異なっている（中澤 2012）。二箇所を対象とすることで、災害による影響のさまざまなあり様を深く捉えつつ比較することができると考える。

岩手県沿岸部は、特に津波被害による影響が顕著な地域であり、土地の整備に時間がかかり人口流出が懸念されている。一方でいわき市は津波被災者、原発避難者が混在しており、移住者の流入を経験している地域でもある。こうした二地域を調査地とすることで、東日本大震災の中長期的な影響を単純化せずに捉えることができるだろう。

(2) 視座

本研究では、生活困窮を経済的貧困の要因について、阿部彩の視座を用いて明らかにする。この視座は、被災後の生活困窮は、被災前の生活困窮と重なり合うかたちで生じっていると捉えるものである。また、生活の困窮が経済的貧困という側面に限定されず、物質的欠乏、住宅の不備、社会制度の利用状況、社会とのつながりの欠如、社会制度からの排除など複層的な要因が重なりあっているものとしてみるものである。

また分析に際して、ワイズナーの「アクセス・モデル」を用いる。ワイズナーは、災害に対する脆弱性を「自然の加害性の力が非日常的な大きさで作用する場合、それを予測して対応する行動を取り、対処あるいは対抗し、その後、回復するために必要な人ならびにそのグループの能力」と定義する（Wisner 2004=2010: 29）。

この脆弱性を分析するために、脆弱性が増減する因果関係と、生活を維持するために必要な資源にアクセスするまでの（あるいはアクセスできない）過程を動的にとらえる、「アクセス・モデル」を提唱している。すなわち、災害による脆弱性は、災害が直接の原因となっている要素だけでなく、一見無関係にみえる要素によっても増減する。脆弱性が増減するのはどのような原因によるものなのか、そしてどのような過程で進行するのか、それらの間に対して、資源へのアクセスの諸側面を災害前後という連続性のなかで分析する方法である（Wisner 2004=2010: 55-104）。こうした災害の脆弱性分析を簡便化したものとして、被害を受け易いと想定される集団（貧困層、女性、子ども、高齢者、障害者、社会的マイノリティ層）が災害の前後で利用できる経済的、心理的・社会的、地理的資源の増減を測るという方法があり得る（Wisner et al. 1993）。

対象とした属性の人たちが「災害後」をどう生きるかを、どういった資源を用いて現段

階まで「再建」してきたのかに注目しながら記述し、事例比較していく作業から始める。調査の特長は、一時点ではなく、何回かの時点で話を聞くことで、変化を見ていくことができる。

後で述べるように本研究において質問紙的調査と同時に、インタビューという方法を用いるのは、第一に、質問紙調査などの量的調査では、社会的少数集団に属する脆弱性の高い人々が有する問題が数として現れにくいためである。脆弱性の高い人々へアプローチするには個別の事例にあたる必要不可欠である。第二に、仮説にもとづき検証するといった、演繹的方法を用いるためのデータが蓄積されていないことがある。林春男・重川希志依（1997「災害エスノグラフィーから災害エスノロジーへ」『地域安全学会論文報告集』7/10）は、災害発生後から復興までの「災害過程」についての理解がいまだ不十分であることを指摘する。脆弱性の高い被災者のそれについてはなおさらであろう。以上より、平常時から脆弱性の高い人々の多様な経験の記述を積み重ねることにより、かれらの生活再建までの「災害過程」を明らかにする。

4. 調査研究過程

本研究では、生活困窮の複層性と連続性について、量的調査と質的調査を複合させて分析する。具体的には、①「被災と生活困窮に関する質的調査」、②「いわき市内被災者生活状況調査」（量的調査）を実施した。

①「被災と生活困窮に関する質的調査」は、まず震災直後から支援を行っているいくつかの団体および支援に携わっている研究者への接触からはじめた。その後、そうした団体からの紹介を得て、高齢者、障害者、母子世帯の母親、生活保護受給世帯、及び、高齢者と障害者についてはその家族を含めた「社会的弱者」層を対象に、非構造化インタビューを行うことで、災害と生活困窮のメカニズムを詳細に検討した（詳細については、第4章「調査日程・場所・対象等一覧」を参照）。

②「いわき市内被災者生活状況調査」は、福島県いわき市内の一時提供住宅（仮設住宅、借り上げ仮設住宅）に居住する全世帯（いわき市民のみ。8町村からの避難者は除く）を対象とし、震災が被災者にどのような影響を及ぼしているのか、世帯の状況、震災前後の世帯状況の変化、住まいの変化、仕事の変化、収入、育児・介護サービス利用状況から、中・長期的な状況を把握し、被災者支援のあり方を考えるためのデータを得ることを目的として実施した。

震災後一定期間を経て、なお仮設住宅に居住しているのは、経済的に困窮している者が多いという指摘がある（内藤 1999）²。このため対象者は生活困窮者層に偏っていることが

² 内藤三義は、阪神・淡路大震災時の仮設住宅入居世帯に、一人暮らし、母子世帯を含むその他の世帯が多いことを指摘する。仮設住宅からは資金力のある企業に勤めている者、相対的に若く、仕事をもっている人は早期に転出していくが、「仕事を失ったり、年齢や健康上の理由で仕事ができないために所得も少ない人々などが仮設に長期間済むことになる。被害を受けた人びとのなかでも、さらに社会的なハンディキャップをより多くもっている人が、仮設に残されていく。階層性をもって現れた被害が、さらに一層の階層性をもって仮設に魏祝することになった」という（内藤 1999: 278）。

推測された。さらに質問紙調査実施後に、障害者世帯、高齢者世帯、生活保護受給世帯、母子世帯等の世帯を抽出し、追加調査（インタビュー調査）を実施することを前提とし調査を実施した。

以下、年次ごとに示す。

【2012 年度】

2012 年度は、宮城県（石巻市・仙台市・山元町）、岩手県（釜石市・大槌町・山田町、盛岡市）、福島県（郡山市・いわき市）の各県において、関係団体（障害者支援団体、高齢者支援団体・母子世帯当事者団体等）へのヒアリングを行い、被災地における「社会的弱者」をとりまく実態をおおまかに捉え、当事者へのインタビュー調査を設計する基礎データを収集した。また行政機関（災害対策担当部署、社会福祉協議会等）へのヒアリングを行うことにより、既存の社会保障制度・社会福祉制度および災害時の緊急支援システムがどのように機能したのかを検証するためのデータを得、質問紙調査実施のための知見を得た。また8月および11月には、岩手県釜石市において「被災と生活困窮に関する質的調査」（1年目）を行い、とくに障害をもつ被災者を中心とした聞き取り調査を開始した。

【2013 年度】

2012 年度には、ひきつづき、宮城県（山元町・岩沼市）、福島県（いわき市）、岩手県（釜石市、大槌町・山田町）において、関係団体（障害者支援団体、高齢者支援団体等）へのヒアリングを行い、被災地における「社会的弱者」をめぐる状況と、その支援体制の変化について、大まかに捉えた。

8月に、「被災と生活困窮に関する質的調査」（2年目）として、前年度にインタビューを実施した、岩手県沿岸部に居住する同一対象者（障害をもつ被災者）に対し、とくに生活状況の変化や生活史に着目した、継続的な聞き取り調査を行った。

8月から9月にかけて、福島県いわき市保健福祉部およびいわき市社会福祉協議会の協力により、応急仮設住宅団地および借り上げ仮設住宅を対象とした質問紙調査（「生活困窮に関する量的調査」）を実施した。また2013年3月には、回答者のうち、継続的な調査への協力を承諾した対象者に対し、障害をもつ/高齢である/母子世帯である/生活保護を受給する被災者を抽出し、震災による生活状況の変化について、詳細な聞き取り調査を行った。

【2014 年度】

2013 年度に実施した聞き取り調査および質問紙調査についての分析を行った。これらの結果をもとに、8月には福島県いわき市における継続的な質的調査（2年目）を実施した。また10月には「被災と生活困窮に関する質的調査」（3年目）として、岩手県沿岸部における継続的な質的調査（3年目）を行なった。

「被災と生活困窮に関する量的調査」については、世帯状況、所得、仕事、住居などと、被災状況、国や自治体からの支援状況、生活上の問題等とのクロス集計等の基本的な分析を終え、2015年1月～2月に量的調査のフォローアップ調査を実施した。

上記のほか、10月には2つの座談会を、2015年2月には公開研究会を実施した。

5. 研究成果

本研究チームは、震災発生1年後の2012年度から東北沿岸部の被災地に入り、脆弱性をもつ世帯（高齢・障害・母子・生活保護受給世帯）及びかれらを支援する団体・機関へのインタビュー調査を実施してきた。とくに岩手県沿岸部における調査から、「社会的弱者」層が、経済的資源、医療・介護資源や親族ネットワークなど、公的／私的な複数の資源に同時にアクセスできないことが、住宅の再建、求職活動や介護・医療サービスの確保を困難にしていたことを明らかにした。また、災害による地域インフラの変化に直面すると、日常生活に必要な「移動」に制約を受けやすく、そのことがさらに、さまざまな資源へのアクセスを難しくしている問題を指摘した。自身の加齢や障害と地域経済の復興の遅れ等、複数の要因から失業状態が継続している被災者など、直接的にも間接的にも被災の影響を受け続けている状況が浮かび上がっている（田宮・土屋・井口・岩永 2013）³。

また、福島県いわき市内に在住する全津波被災者（罹災証明を受け仮設住宅に居住する人）を対象とする質問紙調査を実施した。ここから、要介護者のいる世帯や母子世帯、生活保護受給世帯の割合が比較的高く、脆弱性をもつ世帯が仮設住宅に長期間とどまる傾向があること、住宅インフラの整備の遅れや世帯の経済事情により、多人数世帯が被災後に小規模化する傾向があること、高齢者層だけでなく、中壮年男性単身世帯において複合的な脆弱性がみられ、仮設入居が長期化している傾向があること等を明らかにした（（東日本大震災後の生活再建支援研究グループ 2014）。

このように、生活困窮の原因には複数の要素が混在しており、被災の深度だけでなく、各個人・世帯の被災前の生活問題が被災後の生活に影響を及ぼしている。つまり、被災の影響は複合的であり、震災以前からの制度の欠陥や矛盾を問う必要があらためて示された。

以上から、「被災の影響」の因果関係はもちろんであるが、「災害」によって「日常」が変化することで、一層見えてくる障害、高齢、母子、貧困の影響などを抽出し、社会保障制度のあり方を考える契機として議論していくことの必要性も示唆された。

³表 田宮他（2013）における問いと論点

	問い	脆弱性	公的支援のあり方への示唆
住宅	住宅資源へのアクセスの違い	事前の備え、親族資源	災害時の援助は、事前の備え、親族の互助機能とセットで機能する
雇用	就労は災害によってどういった影響を受けるか？	雇用のミスマッチ、非労働力化の進行	ミスマッチを解消する就労支援、非労働力化を弱めるケアの外部化が必要
介護・医療	災害による環境変化の中で過ごす際に医療・介護サービスの果たす役割は？	生活環境の変化、居住環境の変化	平常時からの地域の介護・医療資源への安定したアクセス確保が必要（利用補助も含む）
移動	移動を制約するものは何か？どのように対応したか？	住環境・交通環境による制約、経済的制約	サービスや支援へのアクセスの基盤として重要なので、個別ニーズに基づいた政策の必要性

■引用文献

- 阿部彩, 2007, 「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊社会保障研究』43(1), 27-40.
- 林春男, 2003, 『いのちを守る地震防災学』岩波書店.
- 東日本大震災後の生活再建支援研究グループ, 2014, 『いわき市内被災者状況調査報告 (概要版)』.
- 内藤三義, 1999, 「仮設住宅における生活実態」岩崎信彦ほか『阪神・淡路大震災後の社会学 2 避難生活の社会学』273-286.
- 中澤秀雄, 2012, 「三陸沿岸からみる災害地域再生の法的課題 (前編)」教育×ChuoOnline (<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20120927.htm>, 2015/02/25)
- 額田勲, 1999, 『孤独死——被災地神戸で考える人間の復興』岩波書店.
- 田宮遊子・土屋葉・井口高志・岩永理恵, 2013, 「脆弱性をもつ世帯への災害の複合的影響——住宅・就労・ケア・移動にかかわる問題に焦点をあてて」『季刊社会保障研究』49(3): 299-309.
- 田中淳, 2006, 「災害弱者問題について」『消防防災』5(1), 40-47.
- 田中幹人・標葉隆馬・丸山紀一郎, 2012, 『災害弱者と情報弱者——3・11 後、何が見過ごされたのか』筑摩書房.
- Wisner, Ben and Henry R. Luce, 1993, Disaster vulnerability: Scale, power and daily life. *GeoJournal*, 30(2), 127-140.
- Wisner. B. et al., 2004, *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. = (岡田憲夫監訳) 2010 『防災学原論』築地書館.